

### Neue Dynamik im alten Europa: deutsch-französische Beziehungen zwischen Jubiläum und Osterweiterung der EU

Vogel, Wolfram

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Vogel, W. (2004). *Neue Dynamik im alten Europa: deutsch-französische Beziehungen zwischen Jubiläum und Osterweiterung der EU*. (Aktuelle Frankreich-Analysen, 19). Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut - dfi. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:boa-bsz3046759115>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



# Neue Dynamik im alten Europa

**Deutsch-Französische Beziehungen zwischen  
Jubiläum und Osterweiterung der EU**

---

**Wolfram Vogel**

Irak-Krise, Stabilitätspakt, EU-Gipfel:  
Paradigmenschwund in der deutsch-  
französischen Kooperation?

Die Rolle des Weimarer Dreiecks

Deutschland und Frankreich in der  
erweiterten EU

# Neue Dynamik im alten Europa Deutsch-Französische Beziehungen zwischen Jubiläum und Osterweiterung der EU

1 Vgl. Wolfram Vogel, Frankreichs Europapolitik nach der Wahl. Perspektiven für Deutschland und Europa, Aktuelle Frankreich Analysen Nr. 18, August 2002, S. 9-11.

Als im Wahljahr 2002 der deutsche Regierungschef und der französische Staatspräsident in ihrem jeweiligen Amt bestätigt wurden, rechnete zunächst niemand mit einer glaubhaften Relance der deutsch-französischen Beziehungen. Die anstehenden europäischen Herausforderungen (Einigung in der mittelfristigen Finanzierung des Agrarhaushalts, Kopenhagener Erweiterungsgipfel, EU-Konvent) übten jedoch einen Handlungszwang auf beide Regierungen aus, der auch zum Erfolgswang wurde, damit am 22. Januar 2003 das 40-jährige Jubiläum des Elysée-Vertrags gefeiert werden konnte.<sup>1</sup> Seitdem haben die deutsch-französischen Beziehungen – nicht zuletzt durch die bilaterale Kooperationsvertiefung – eine neue Dynamik entfaltet, vielerorts werden sie gar als „so gut wie nie zuvor“ beurteilt. Doch mit der neuen Dynamik scheint auf paradoxe Weise ein Paradigmentschwund in der deutsch-französischen Kooperation auf politischer Ebene einherzugehen, wenn man das Verhalten in der Irak-Krise, gegenüber dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie auf dem Brüsseler EU-Gipfel genauer analysiert. Die Frage, welche Legitimitätsgrundlage die deutsch-französischen Beziehungen in der erweiterten EU beanspruchen, drängt sich förmlich auf. Ob das Weimarer Dreieck tatsächlich eine Schlüsselrolle erhält, ist zunächst fragwürdig.

## 1. Bilaterale Kooperationsvertiefung seit dem 22. Januar 2003

2 Die Erklärung ist ganz abgedruckt in: Internationale Politik 4/2003, S. 67-74.

Deklarationen gibt es in den deutsch-französischen Beziehungen unzählige. „Die deutsch-französische Freundschaft im Dienste einer gemeinsamen Verantwortung für Europa“ ist eine aus 42 Punkten bestehende Erklärung, die sich in mehrfacher Hinsicht von den anderen abhebt. Wenn gleich auch diese nicht frei von pathetischen Formeln ist, so ist sie doch inhaltstärker, da sie unmittelbare Innovationen mit längerfristig angelegten Initiativen verbindet (Auswahl siehe Kasten 1)<sup>2</sup>. Neben einer ganzen Reihe von Vorschlägen zur Kooperationsvertiefung in nahezu allen Politikfeldern (Jugend, Bildung, Sport, Zivilgesellschaft, Kultur und Medien, Umwelt,

Forschung und Technologie), ist es letzten Endes der verstärkte bilaterale Abstimmungsprozess, der für Außenstehende die sichtbare qualitative Veränderung darstellt. Der Deutsch-Französische Ministerrat hat mit seinem ersten Zusammen tritt nach den Feierlichkeiten im Versailler Schloss die „Gipfeltreffen“ abgelöst; an die Stelle der oft als Medienspektakel inszenierten Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs tritt eine gemeinsame Kabinettsitzung, die von den Außenministern vorbereitet wird. Unabhängig hiervon ist es in Zukunft möglich, dass ein Ressortminister an der Kabinettsitzung des Nachbarlandes teilnimmt.

**Kasten 1: Die Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags vom 22. Januar 2003****Ideen**

„Unsere gemeinsame Zukunft ist von einer vertieften und erweiterten Europäischen Union nicht zu trennen. Daher wollen wir unseren Partnern eine gemeinsame Vision des Europa von morgen vorschlagen.“

„Um ihre Rolle als Antriebs- und Zugkraft in der Europäischen Union gänzlich auszufüllen, müssen unsere beiden Länder ihre bilaterale Zusammenarbeit in der Europäischen Union in exemplarischer Weise intensivieren. Unser Ziel ist, dass unsere Projekte als Grundlage für die europäischen Politiken dienen können. Wir ergreifen daher bilaterale Initiativen, die es auf prioritären Aktionsfeldern erlauben, eine engere Verbindung zwischen unseren Bürgerinnen und Bürgern, unseren Gesellschaften und unseren Institutionen zu praktizieren.“

**Initiativen**

- Harmonisierung der Gesetzgebung in wichtigen, insbes. in zivilrechtlichen Bereichen
- Verstärkte dezentralisierte Zusammenarbeit zwischen Bundesländern und Regionen
- Intensivierter Beamtenaustausch zwischen den Fachministerien
- Ermöglichung der deutsch-französischen Staatsbürgerschaft
- Schaffung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion

**Innovationen**

- Schaffung eines Deutsch-Französischen Ministerrats
- Einrichtung des Amtes eines Beauftragten der deutsch-französischen Zusammenarbeit auf deutscher und französischer Seite
- Teilnahme eines Fachministers an Kabinettsitzungen des Nachbarlandes
- Gemeinsame Standpunkte und Abstimmung in internationalen Gremien, auch im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
- Eröffnung gemeinsamer Vertretungen

Auch wenn in den Monaten vor dem Jubiläum nahezu einmütig artikuliert wurde, „keine neuen Institutionen“ zu schaffen, so war es dennoch unumgänglich, neue Strukturen zu entwickeln, die ein klares Design haben, um den qualitativen Sprung sichtbar zu machen. Vor diesem Hintergrund wurde das bisherige, auf den zivilgesellschaftlichen Bereich beschränkte Amt des Koordinators abgeschafft und das Amt des Beauf-

tragten (Secrétaire général) für die deutsch-französische Kooperation geschaffen. Auf beiden Seiten sind sie dem Regierungschef in Matignon bzw. Kanzleramt zugeordnet, jedoch mit einem Arbeitsstab in den jeweiligen Außenministerien versehen worden, um einen besseren Informations- und Kommunikationsfluss zu gewährleisten. Die Beauftragten erhalten jeweils einen Vertreter aus dem Nachbarland.

3 Vgl. die Erläuterung des französischen Generalsekretariats, *La coopération franco-allemande: acte 3* [7.11.2003], S. 5f <http://www.diplomatie.gouv.fr/europe/franco-allemand/dossierp1.pdf>

Ziel ist, dass sie – unabhängig von den Persönlichkeiten – in Zukunft folgende Aufgaben erfüllen können: Erstens koordiniert jeder Beauftragte in seinem Land die Vorbereitung des Gemeinsamen Ministerrats, insbesondere anhand der „*feuilles de route*“, die jedes einzelne der Ministerien zur Umsetzung konkreter Kooperationsprojekte mit auf den Weg bekommen hat. Sodann sind sie damit beauftragt, im zivilgesellschaftlichen Bereich neue Initiativen zu unterstützen; hier unterscheidet sich ihre Aufgabe nicht von derjenigen der ehemaligen Koordinatoren. Zum dritten soll ihre Arbeit der „Erleichterung europäischer Kompromisse“ dienen.<sup>3</sup> Im Hinblick auf gemeineuropäische Entscheidungsfindungsprozesse ist dieser letzte Punkt jedoch kaum wörtlich zu nehmen, sondern im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen zu sehen, die nur noch wenige rein bilaterale Themen zum Gegenstand haben, sondern zunehmend europapolitische, wie zuletzt der zweite Deutsch-Französische Ministerrat im September 2003 zeigte. Seine Vorbereitung wurde wesentlich von den beiden Sekretariaten koordiniert.

Die anvisierte verstärkte Zusammenarbeit auf regionaler Ebene fand ihren Ausdruck in dem Treffen einiger Ministerpräsidenten und Regionalratsvorsitzenden in Poitiers Ende Oktober 2003. Die acht Arbeitsgruppen zur inhaltlichen Vorbereitung des Treffens wurden ebenso von den Beauftragten

koordiniert, die sich nun – das ist das wesentliche – um den „*suivi*“ kümmern sollen, d.h. die langfristige Begleitung, Umsetzung und Auswertung der bei Begegnungen dieser Art getroffenen Beschlüsse.

Die Erklärung – so ließe sich die Bilanz nach dem ersten Jahr ziehen – hat sich zum Referenzpunkt für die Neubelebung des deutsch-französischen Verhältnisses entwickelt. Die neue Konsultationstechnik erlegt den Partnern in allen Ministerien neue pädagogische Zwänge auf, ihre Politiken enger aufeinander abzustimmen. Die neuen, mit den Generalsekretariaten eingeführten Strukturen sollen den deutsch-französischen Informations- und Kommunikationsfluss erhöhen und das Monitoring einzelner deutsch-französischer Projekte ermöglichen. Vor diesem Hintergrund wird sich mittelfristig zeigen, welche der vielen und bislang noch wenig priorisierten Vorhaben in den unterschiedlichen Politikfeldern Bestand haben. Sie sind, in Verknüpfung mit den neuen Strukturen, langfristig darauf angelegt, die deutsch-französischen Beziehungen mit neuer Substanz zu füllen.

## 2. Paradigenschwund in der deutsch-französischen Kooperation?

Trotz aller neu gefundenen Zweisamkeit muss anlässlich der Vielzahl deutsch-französischer Aktivitäten und Positionierungen im Jahr 2003 (siehe Kasten 4 zur Chronik) die Frage aufgeworfen werden, welche Messlatte Deutschland und Frankreich für die „gemeinsame Verantwortung in Europa“ anlegen. Unterzieht man das deutsch-französische Verhalten einer genaueren Analyse, so kommt man kaum umhin, einen Paradigenschwund in der deutsch-französischen Kooperation festzustellen. Das Paradigmatische an der Kooperation bestand bislang darin, dass durch gemeinsame Initiativen sowie ihre Fähigkeit, Kompromis-

se herbeizuführen, Deutschland und Frankreich häufig Wegbereiter für europäische Entscheidungen gewesen sind, in denen sich die EU-Partner wiederfinden konnten. Dieses Verhalten war vertrauensbildend bei den europäischen Nachbarn; die deutsch-französische Beziehung hat sich daher in der Regel als fruchtbar für den Fortgang der europäischen Integration erwiesen.

Bei aller neu gewonnenen Dynamik im Zuge des 40-jährigen Jubiläums, die die – sinnstiftende aber nicht immer sinnvolle – Metapher vom rund laufenden deutsch-französischen Motor wieder ins öffentliche

4 Vgl. Tito Favaretto, *La perception italienne du rôle de la France et de l'Allemagne dans l'élaboration de la Constitution européenne*, in: *Allemagne aujourd'hui* 164 (2003), S. 64–72 (65).

5 Vgl. Jean-Louis Quermonne, *La France et la Constitution européenne*, ebda., S. 9–21 (18).

Bewusstsein gebracht hat, muss die Frage aufgeworfen werden, ob die zunehmende Präsenz des Duos sowie seine ostentative Festlegung auf gemeinsame Positionen nicht vielmehr darauf hindeutet, dass es ihm nur noch darum geht, den deutsch-französischen Führungsanspruch in die erweiterte EU hinüberzuretten. Dabei hatte dieses Verhalten im Jahr 2003 zwei Ausprägungen: entweder trachteten beide Länder danach, ihre Position als die einzig mögliche europäische Position aufzuzwingen (Irak-Krise; EU-Gipfel), oder sie benutzten ihr politisches Gewicht dazu, um sich gegen die Gemeinschaftsinstitutionen zu stemmen, sowohl offen (Stabilitäts- und Wachstumspakt), als auch versteckt (industriepolitische Initiativen).

Es ist unbestreitbar, dass jede dieser drei europäischen Krisen innerhalb unterschiedlicher Kontexte entstanden sind, an denen jeweils verschiedene Akteure beteiligt waren, die unterschiedliche Interessen vertraten und unterschiedliche Motive zum Handeln hatten. Der „scope of conflict“, in dem sich die beteiligten Akteure jeweils befanden, war jedoch in allen drei Krisen ein gemeineuropäischer, denn im Kern stellte sich jedes Mal die Frage, wie sich die deutsch-französische Position zum gemeineuropäischen Interesse verhält. Die Auffassung, es handele sich lediglich um eine Kumulation von Einzelfällen, ist somit kaum zu vertreten. Vielmehr scheint die Inszenierung des Bilateralismus eine andere geworden zu sein.

---

### *1. Das Verhalten in der Irak-Krise*

---

Es ist vielleicht kein Zufall, dass beide Regierungen am 22. Januar neben den Feierlichkeiten auch zur Irak-Krise Stellung beziehen, wurde doch in der Gemeinsamen Erklärung verkündet, dass sie sich in Zukunft darauf verpflichten, in internationalen Gremien gemeinsam abzustimmen. Jedoch kann die Positionierung Deutschlands und Frankreichs keineswegs als von vornherein abgestimmt beurteilt werden. Der frühen Festlegung der deutschen Seite stand eine Offenhaltung auf französischer Seite gegenüber (vgl. Kasten 2). „Keine Intervention ohne UN-Mandat“ konnte französischerseits heißen, dass sich Frankreich

mit UN-Mandat an einer Intervention im Irak beteiligte, schloss aber nie aus, dass es notfalls von seinem Vetorecht Gebrauch machen würde. Die (sehr alte) französische Ambition, auf gleicher Augenhöhe mit den USA auch für Europa sprechen zu können, kam in der Irak-Krise wie in einem Prisma zum Vorschein.

Die deutsch-französische Entente kristallisierte sich erst im Verlauf der Monate zwischen erneut gewonnener Bundestagswahl im September 2002 und Ablauf der Frist der Inspektionen im Februar 2003 heraus. Sie entsprang einer spezifischen, in ihrer Art womöglich einmaligen politischen Konstellation und kann daher mehr als Ergebnis eines glücklichen Zusammentreffens bestimmter Umstände bezeichnet werden, als von gemeinsamer deutsch-französischer Positionsfindung. Es ging nicht darum, für einen deutschen-französischen Standpunkt eine europäische Mehrheit zu gewinnen, sondern zu vermeiden, in Europa isoliert dazustehen. Es liegt in dieser spezifischen Konstellation begründet, dass die Bewertung des deutsch-französischen Verhaltens mehr kritische Distanzierung hervorgerufen hat als positive Würdigung. Überwiegend wurde der Vorwurf erhoben, Berlin und Paris hätten eine Entfremdung Europas von Amerika betrieben<sup>4</sup>, forciert durch die Politik der deutschen Regierung, die traditionelle Balance zwischen Berlin, Washington und Paris – das Vernunftdreieck deutscher Außenpolitik – aufzugeben, und dadurch eine tiefe Spaltung Europas verursacht. Der gemeinschaftlichen Arbeit im EU-Konvent, insbesondere dem Projekt der weiteren institutionellen Verankerung der GASP, sei hierdurch erheblicher Schaden zugefügt worden<sup>5</sup> – wenn auch nicht übersehen werden darf, dass trotz des deutsch-französischen Konventsantrags, das Amt des europäischen Außenministers zu schaffen, für eine GASP derzeit sowohl die notwendigen Strukturen als auch die materiellen Voraussetzungen fehlen. So erklärt es sich auch, dass Deutschland und Frankreich bislang kein substantielles gemeinsames außen- und sicherheitspolitisches Konzept hervorgebracht haben, das ein konkretes Handlungsprogramm enthält und kohärente Perspektiven eröffnet.

Die gelegentlich zu hörende Überlegung, die deutsch-französische Haltung in der Irak-Krise könne hingegen als Keimzelle einer gemeinsamen europäischen Außenpo-

**Kasten 2: Stellungnahmen zur deutsch-französischen Rolle in der Irak-Krise**

„Frankreich und Deutschland vertreten in der Irak-Krise weiterhin unterschiedliche Standpunkte. Im Gegensatz zur Bundesregierung hat Frankreich sich die Option offen gehalten, bei einem Votum der UN an einem Militäreinsatz mit den USA teilzunehmen.“

Pressemitteilung des Kanzleramts, 2.10.02;

<http://www.bundeskanzler.de/Kanzler-News-.7698.442435/a.htm?printView=y>

„Die Irak-Krise beurteilen Deutschland und Frankreich gleich, beruhend auf zwei Gedanken: Erstens ist jegliche Entscheidung einzig und alleine vom Sicherheitsrat zu treffen, er muss sich nach Anhörung des Berichtes der Inspektoren gemäß der geltenden Resolutionen, die der Rat verabschiedet hat, äußern. Zweitens ist für uns Krieg immer die Feststellung eines Scheiterns und immer die schlechteste Lösung. Es muss also alles getan werden, um ihn zu vermeiden. Ausgehend von dieser gemeinsamen Haltung sprechen sich unsere Vertreter im Sicherheitsrat, der französische und anschließend deutsche Vorsitz unter Anleitung unserer beiden Außenminister ab und stehen in ständiger Verbindung.“

Gemeinsame Pressekonferenz von Jacques Chirac und Gerhard Schröder nach der deutsch-französischen Kabinettsitzung, Paris, 22.1.03; <http://botschaft-frankreich.de/aktuellprog/803pdf.pdf>

„Now you're thinking of Europe as Germany and France. I don't. I think that's old Europe. If you look at the entire NATO Europe today, the center of gravity is shifting to the east. And there are a lot of new members. And if you just take the list of all the members of NATO and all of those who have been invited in recently – what is it? Twenty-six, something like that? – you're right. Germany has been a problem, and France has been a problem.“

Donald Rumsfeld, Pressekonferenz im US-Verteidigungsministerium, 22.1.03;

[http://www.defenselink.mil/news/Jan2003/t01232003\\_t0122sdfpc.html](http://www.defenselink.mil/news/Jan2003/t01232003_t0122sdfpc.html)

„Die deutsch-französische Freundschaft muss neu gedacht werden. Sie darf nicht eine ausschließliche und eine ausschließende sein. Dies gilt besonders auf dem Feld der gemeinsamen Sicherheitspolitik. Es war klug, auf eine eigenständige deutsch-französische Initiative zu verzichten und alle fünfzehn Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen Treffen einzuladen.“

Rocco Buttiglione, italienischer Europaminister, FAZ, 8.4.03, S. 12 („Die Irak-Krise hat alles wieder in Frage gestellt“)

6 „Europa und Amerika müssen zusammenstehen“, zeitgleich veröffentlicht am 30.1.2003 in mehreren europäischen Zeitungen, in: Internationale Politik 5/2003, S. 79–80.

litik betrachtet werden, wurde alsbald durch den „Brief der Acht“ (Dänemark, Großbritannien, Italien, Polen, Portugal, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn) konterkariert.<sup>6</sup> Dieser Brief ist früher Ausdruck zweier Befindlichkeiten, mit denen sich die EU auch nach ihrer Erweiterung auseinandersetzen muss: In der Auffassung eines Großteils der europäischen Staaten sind Sicherheitsfragen am glaubwürdigsten im Verbund mit NATO und USA zu entscheiden und nicht im EU-Rahmen. Auch in der erweiterten EU, heißt das, werden die USA

die Rolle des unsichtbaren aber präsenten Diskutanten im innereuropäischen Sicherheitsdialog spielen. Zweitens: das deutsch-französische Duo wurde mit diesem Brief auch für seinen bilateralen Unilateralismus abgestraft. Ohne Konsultationen der EU-Partner Positionen mit solcher Tragweite zu beziehen, musste früher oder später eine Abwehrreaktion hervorgerufen.

Diese Form falsch verstandener Leadership wird auch in Zukunft als deutsch-französische Dominanz ausgelegt werden, wenn



7 Dokumentiert mit allen Erklärungen in: Dokument 5/2003, S. 47-60.

8 Vgl. Pressemitteilung Nr. 60 des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 5.2.2003; <http://www.bundesregierung.de/pressemitteilung,-465868/Gemeinsamer-Brief-von-Bundeska.htm>

9 FTD, 9.12.03, S. 9.

10 „Deutschland und Frankreich bringen die anderen Euro-Staaten gegen sich auf“, FAZ, 11.11.03, S. 15.

Deutschland und Frankreich kein Signal der Dialogbereitschaft aussenden. Der vor dem Hintergrund deutsch-französischer Kooperationserfahrung in Europa unterlassene Versuch, einen gemeineuropäischen Dialog herbeizuführen, war für die EU-Partner unverständlich wie irritierend. „Gemeinsame Verantwortung für Europa“ muss in Zukunft heißen, diese Irritationen zu vermeiden. Nur so kann eine längerfristige Schwächung Europas vermieden werden.

---

## 2. Das Ringen um den Stabilitäts- und Wachstumspakt

---

Anlässlich des zweiten Deutsch-Französischen Ministerrats im September 2003 wurden zehn industriepolitische Projekte für mehr Wachstum in Europa verkündet. Sie reichen von der Verknüpfung der Hochgeschwindigkeitsnetze über die Förderung der Nutzung von Halbleitertechnologien, der Entwicklung der Windenergienutzung bis hin zu gemeinsamen Klimaschutzprojekten in Transformationsländern. In ihrer gemeinsamen Erklärung wird der Durchführung von Strukturreformen und die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen insbesondere im Industriebereich Priorität eingeräumt.<sup>7</sup> Bereits im Februar hatten die deutsche, französische und britische Regierung in einem gemeinsamen Brief an die griechische Ratspräsidentschaft Vorschläge für den EU-Frühjahrgipfel unterbreitet, wie Maßnahmen zur Unterstützung einer international wettbewerbsfähigen Industrie ergriffen werden könnten – und wandten sich dabei offen gegen die Reglementierungen der EU-Kommission und forderten, industriefreundlichere Rahmenbedingungen zu schaffen.<sup>8</sup>

Die Skepsis der EU-Partner ließ nicht lange auf sich warten: die beiden größten Haushaltssünder der EU lancieren eine groß angelegte Initiative für europäisches Wirtschaftswachstum, dem vor dem Gebot der Stabilität augenscheinlich Priorität eingeräumt werden sollte. Sollten diese Initiativen, die in beiden Ländern weitere nationale Strukturreformen erfordern, als Ausflucht aus dem Stabilitätspakt gewertet werden? Bereits im Juni hatte die EU-Kommission

Frankreich aufgefordert, Maßnahmen zum Abbau des Haushaltsdefizits zu treffen. Im ersten Schritt des Defizitverfahrens sollten bis zum 3. Oktober die Maßnahmen bekannt gegeben werden, durch die das Haushaltsdefizit bis zum Jahr 2004 auf unter drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gesenkt werden soll. Bis spätestens 2005 solle das französische Defizit unter der 3%-Grenze liegen. In den kommenden zwei Jahren schließlich werde sie insgesamt vier Umsetzungsberichte vorzulegen haben, damit Kommission und Rat die Fortschritte prüfen können.

Auf deutscher Seite wurde das Überschreiten der Neuverschuldungsgrenze mit 4,2% im Januar 2003 festgestellt; nicht nur vor dem Hintergrund der vorgezogenen Einkommensteuersenkung scheint es jedoch unmöglich, 2004 die 3%-Grenze wieder zu unterschreiten, womit Deutschland zum dritten Mal in Folge die Neuverschuldungsbarriere bricht. Nach Auflage der EU-Kommission sollte Deutschland sein Defizit im Jahr 2004 um 0,8% senken, um wenigstens 2005 die Regel des Stabilitätspaktes einzuhalten. Noch Mitte September hatte Wirtschafts- und Währungskommissar Pedro Solbes beim Treffen der EU-Finanzminister im norditalienischen Stresa geäußert, dass Deutschland wegen der jahrelangen Wachstumsflaute „besondere Umstände“ zugebilligt werden könnten<sup>9</sup>, die im Stabilitätspakt als „außergewöhnliche Ereignisse“ (Art. 100 Abs. 2 EGV) ausdrücklich erwähnt, aber nicht näher definiert sind. Doch es hatte sich zeitgleich herausgestellt, dass es zu spät war, diese Ausnahmeklausel zu aktivieren. Immer öfter setzte nun die Bundesregierung unter dem Schlagwort der „verantwortungsvollen Auslegung“ auf eine Aufweichung der Stabilitätsregeln.<sup>10</sup> Als Solbes am 10. November 2003 schließlich verkündete, dass er das Thema „Deutschland“ auf die Tagesordnung des Ecofin-Rates am 24./25. November setzen würde, war klar, dass Deutschland und Frankreich in einem Boot sitzen würden. In einer Marathonsitzung gelang es Hans Eichel und Francis Mer jedoch, dergestalt Druck auf den Rat auszuüben, dass er das Defizitverfahren aussetzt und Deutschland und Frankreich im Gegenzug versprachen, ihr Defizit 2004 um 0,6% und 2005 um 0,5% zu senken, um 2005 wieder die Defizit-Obergrenze von 3% des BIP einzuhalten – obwohl beide Regierungen dieses Versprechen schon die letzten drei Jahre nicht einhalten konnten.



**Kasten 3: Das „Defizitverfahren“ der EU nach Art. 104 EG-Vertrag**

<b>Abs. 1</b>	Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite.
<b>Abs. 2</b>	Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler. Insbesondere prüft sie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin. [...]
<b>Abs. 5</b>	Ist die Kommission der Auffassung, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, so legt sie dem Rat eine Stellungnahme vor.
<b>Abs. 6</b>	Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission und unter Berücksichtigung der Bemerkungen, die der betreffende Mitgliedstaat gegebenenfalls abzugeben wünscht, nach Prüfung der Gesamtlage, ob ein übermäßiges Defizit besteht.
<b>Abs. 7</b>	Wird nach Absatz 6 ein übermäßiges Defizit festgestellt, so richtet der Rat an den betreffenden Mitgliedstaat Empfehlungen mit dem Ziel, dieser Lage innerhalb einer bestimmten Frist abzuhefen. [...]
<b>Abs. 9</b>	Falls ein Mitgliedstaat den Empfehlungen des Rates weiterhin nicht Folge leistet, kann der Rat beschließen, den Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den nach Auffassung des Rates zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu treffen. [...]
<b>Abs. 11</b>	Solange ein Mitgliedstaat einen Beschluss nach Absatz 9 nicht befolgt, kann der Rat beschließen, eine oder mehrere der nachstehenden Maßnahmen anzuwenden oder gegebenenfalls zu verschärfen, nämlich <ul style="list-style-type: none"> <li>• von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen,</li> <li>• die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen,</li> <li>• von dem Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Gemeinschaft zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist,</li> <li>• Geldbußen in angemessener Höhe verhängen.</li> </ul>
<b>Abs. 12</b>	Der Rat hebt einige oder sämtliche Entscheidungen nach den Absätzen 6 bis 9 und 11 so weit auf, wie das übermäßige Defizit in dem betreffenden Mitgliedstaat nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist. Hat der Rat zuvor Empfehlungen veröffentlicht, so stellt er [...] in einer öffentlichen Erklärung fest, dass in dem betreffenden Mitgliedstaat kein übermäßiges Defizit mehr besteht.

<sup>11</sup> <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,275759,00.html>

„Es gibt keine Regeln 'à la carte'. Wir müssen uns alle an die Regeln des EU-Vertrages und des Paktes halten“, kritisierte Romano Prodi die Entscheidung des Finanzministeriums.<sup>11</sup> „Die Kommission ist nicht in allem, was sie tut, sakrosankt“, lautete die Replik

des Bundeskanzlers und verteidigte damit die uneingeschränkte Interessenwahrnehmung. Zwar konzidierte er, dass die kleineren EU-Staaten gelegentlich das Gefühl hätten, von den großen Ländern majorisiert zu werden, doch sei dies erforderlich gewe-

12 „Deutsch-französische Hegemonie in der EU?“, NZZ, 27.11.03, S. 1.

13 Francis Mer, *L'Europe et le Pacte: leçons d'une « crise »*, Les Echos, 11.12.03, S. 17.

sen, damit Deutschland und Frankreich Führungsstärke beweisen könnten, die die anderen Länder erwarteten.<sup>12</sup> Eine in doppelter Hinsicht fragwürdige Sichtweise: Einmal ist Majorisierung nicht gleichbedeutend mit dem Herbeiführen von mehrheitsfähigen Entscheidungen, die das europäische Integrationsprojekt weiterbringen; zum zweiten muss oder vielmehr sollte Führungsstärke nicht ausschließen, sich Regeln zu unterwerfen, die für alle gelten.

Rechtsregeln (ganz gleich ob materieller oder prozeduraler Art) haben ihren Sinn darin, dass sie für alle, die ihnen zugestimmt haben, gleichermaßen verbindlich sind. Das gilt auch und gerade für Rechtsregeln, die sanktionsbehaftet sind. Entweder sind alle bereit, sie gegen sich gelten zu lassen, oder sie gelten gegen niemanden. Der Zusammenfall von wirtschaftlicher Schwäche auf nationaler Ebene und politischer Stärke auf europäischer Ebene vereinte Deutschland und Frankreich zu einer Machtprobe mit den Gemeinschaftsinstitutionen. Die Missachtung der Rechtsregeln, ihre Abwertung zu einer politischen Frage zu einem Zeitpunkt, wo ein neues Regelwerk (die EU-Verfassung) verabschiedet werden soll, ist nicht nur im höchsten Maße unglaublich, sondern schädlich für das europäische Integrationsprojekt. „Gemeinsame Verantwortung für Europa“ hätte in diesem Zusammenhang heißen, nicht nur dafür Sorge zu tragen, dass Europa eine Rechtsgemeinschaft bleibt, sondern in einem viel elementarerem Sinne, dass Europa den Geist einer Gemeinschaft nicht verliert. Hier ist der Schwund des deutsch-französischen Paradigmas am deutlichsten festzustellen.

Das Ringen um den Stabilitäts- und Wachstumspakt hat noch eine grundlegendere Dimension. In ihm geht es auch um einen Konflikt zwischen der Kommission als „Hüterin der Verträge“ und den Nationalstaaten als „Herren der Verträge“. Die Kommission wird ihrer Rolle mehr als gerecht, wenn sie zur verbindlichen Entscheidung dieses Konflikts den Europäischen Gerichtshof (EuGH) angerufen hat. Denn es geht in der Tat um die verfahrensrechtliche Frage, ob die Finanzminister im Rat die im Artikel 104 EGV vorgesehene Prozedur sowie die dort festgelegten Kontrollmechanismen unterbrechen durften (siehe Kasten 3). Es geht letzten Endes aber auch um die für Europa zentrale Frage, wie sich in einem so

wichtigen Politikfeld die Rolle der Gemeinschaft gegenüber der Rolle der Nationalstaaten definiert. Ob die Vertragsbestimmungen tatsächlich „sehr klar“ sind – so Francis Mer –, dass sich sagen lässt, die Verantwortung für die Umsetzung des Paktes liege beim Rat, mag anzuzweifeln sein. Ebenso ist zu bezweifeln, dass diese Fragen zu den „sensiblen“ Bereichen gehören, die die nationalen Parlamente politisch zu regeln hätten.<sup>13</sup> Der Binnenmarkt sowie die Wirtschafts- und Währungsunion sind die klassischen Bereiche, in denen die Gemeinschaft tätig wird. Der Konventsentwurf hat dies dahingehend präzisiert, dass die Union ausschließliche Zuständigkeit für die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln inklusive Währungspolitik hat, und eine zumindest geteilte Zuständigkeit im Bereich des Binnenmarktes selbst. Dass der Stabilitätspakt reformierungsbedürftig ist, steht außer Frage. Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten im „Defizitverfahren“ zugleich Partei und Richter sind, mag hier nur eine der Fehlkonstruktionen sein. Der EuGH hat die Chance, diesen Konflikt verbindlich zu entscheiden.

---

### 3. Vom Konvent zur EU-Regierungskonferenz

---

Es ist unbestritten, dass die deutsch-französischen Impulse im Konvent die Verfassungsdebatte in wichtigen Fragen nachhaltig vorangebracht haben. Die Vorschläge zur Weiterentwicklung der ESVP, im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, zur Wirtschafts- und Ordnungspolitik sowie zur Reform der institutionellen Architektur der Union decken ein breites Spektrum der für die Zukunft Europas bestimmenden Aktionsfelder ab. Die Schaffung des Amtes des Präsidenten des Europäischen Rats (ER) – die Konzession an Frankreich – sowie die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament – die Konzession an Deutschland – waren schließlich ein Kernbeitrag der vierten und letzten Konventsinitiative vom 16. Januar 2003. Sie sah ferner die Zusammenlegung des Hohen Vertreters für die GASP und des Kommissars für die Außenbeziehungen zum Europäischen Außenminister sowie die generelle Beschlussfassung

14 Vor allem, wenn eine Initiative auf den Europäischen Außenminister zurückgeht, oder durch die „passerelle“, die es dem ER ermöglicht, einstimmig zu beschließen, dass der Ministerrat diejenigen Fälle, in denen mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden soll, ausdehnen kann; vgl. Art. III-201 Abs. 2 bis 4 des Vertrags über eine Europäische Verfassung, wie er am 18. Juli 2003 dem ER in Rom überreicht worden ist.

15 Elmar Brok, Die deutsch-französische Zusammenarbeit im Licht der Konventsergebnisse, in: Dokumente 5/2003, S. 17-19 (19).

16 „Nous n'accepterons pas un accord à n'importe quel prix“, so Jacques Chirac, Le Monde, 11.12.03, S. 6; Sterben für Nizza oder Leben für Europa?, FAZ, 12.12.03, S. 3.

in der GASP mit qualifizierter Mehrheit vor. Auch wenn alles nicht in dieser Form bzw. modifiziert in den Konventsentwurf einging (z.B. Beibehaltung der Einstimmigkeit in der GASP bis auf wenige Bereiche<sup>14</sup>; aus der „Wahl“ der Kommission wurde faktisch eine Bestätigung des ER-Vorschlags), so wurde diese Initiative von der Mehrheit des Konvents abgelehnt. Nach Auskunft eines Konventsmitglieds sprachen sich etwa 80 Delegierte gegen die Initiative aus, lediglich 15 stimmten ihr zu bei wenigen Enthaltungen. Auch wurde sie nicht wirklich in Form eines Kompromissangebotes an die anderen Länder in den Konvent eingebracht und von diesen auch nicht als solches wahrgenommen, sondern als parallele Verlängerung bestimmter Leitbilder europäischen Regierens; Leitbilder, die neben der gewiss kritisierbaren Neugründung von Institutionen sehr die deutschen und französischen Vorstellungen der künftigen europäischen Architektur herausstellten. „Der Inhalt, aber auch die Art des Zustandekommens auf einem bilateralen Gipfeltreffen brachte viele Konventsteilnehmer auf“, so Elmar Brok in einer nüchternen Einschätzung.<sup>15</sup>

Die Lancierung der Initiative zur Institutionenreform war somit ein letzter Auftakt vor dem 40-jährigen Jubiläum des Elysée-Vertrags, aber auch eine erste, bei aller Öffentlichkeit der Konventsarbeit kaum wahrgenommene negative Reaktion auf die deutsch-französische Initiativkraft. Hier mag man noch die Ambivalenz zwischen der Forderung nach deutsch-französischer Leadership und den Vorbehalten vor dieser Leadership als Charakteristikum in der europäischen Politik erkennen. Im weiteren Verlauf des Jahres werden jedoch die Vorbehalte gegenüber dem deutsch-französischen Führungsanspruch immer größer werden. So lässt sich auch die These aufstellen, dass die Irak-Krise, das Brechen des Stabilitätspakts und der EU-Gipfel in sachlicher Hinsicht wenig miteinander zu tun haben, aber das deutsch-französische Verhalten in und zwischen diesen drei Krisen die Konstante ist, die sie miteinander verbindet.

Für die Regierungskonferenz zur Reform der Europäischen Verträge, die am 4. Oktober 2003 in Rom begann und mit dem Brüsseler EU-Gipfel am 12./13. Dezember ein erstes Ende erreichte (offiziell ist die Regierungskonferenz erst mit der Annahme des Verfassungsentwurfs beendet), kristallisierten

sich alsbald folgende Konstanten heraus, die einen Kompromiss erschweren würden:

- Die Frage, ob der Konventsentwurf verabschiedet werden könnte, verengte sich auf die Repräsentationserfordernisse des qualifizierten Mehrheitsentscheids;
- Frankreich und Deutschland legten sich alsbald mit einer gemeinsamen Position fest, die sich mit Aussagen wie „Besser keine Verfassung als eine schlechte“ und „Kein Kompromiss um jeden Preis“ umreißen lässt;<sup>16</sup>
- Polen und Spanien wurden als diejenigen Länder identifiziert, denen die Blockierung von Beschlüssen wichtiger sei als die Gestaltung von Mehrheiten.

Alle drei Konstanten sind eng miteinander verknüpft; sie verbieten jedoch eine einseitige Schuldzuweisung an Polen und Spanien, zu der sich viele Medien unmittelbar nach dem Scheitern des Gipfels hinreißen ließen.

Entsprechend der Beschlüsse des Vertrags von Nizza ist ab 2005 eine dreifache Mehrheit von Mitgliedstaaten, gewichteten Stimmen im Rat und – auf besonderen Antrag eines Mitglieds – mindestens 62 Prozent der vertretenen Bevölkerung für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen erforderlich. Nach dem Nizza-Modell erhalten Deutschland (82 Mio. EW) und Frankreich (59 Mio. EW) je 29 Stimmen im Rat, und Polen (39 Mio. EW) und Spanien (39 Mio. EW) je 27 Stimmen. Der Konventsentwurf sieht ab dem 1.9.2009, dem Zeitpunkt des Zutritts einer neuen Kommission, vor, dass qualifizierte Mehrheiten im Rat einer „Mehrheit der Mitgliedstaaten entsprechen und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentieren“ müssen (Art. I-24 Abs. 1). Der Wegfall der gewichteten Stimmen ist der sichtbarste Ausdruck der Effizienzsteigerung von Entscheidungsregeln in einer EU der 27 und mehr Mitgliedstaaten. Die vier großen Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien) werden hierdurch gestärkt. Polen und Spanien behalten zwar ihr absolutes Gewicht, verlieren aber in Bezug auf die Bevölkerungsgröße an Blockademacht. Läge das Quorum der zu repräsentierenden Bevölkerung beispielsweise bei 66%, so könnten Spanien und Polen eine Sperrminorität bilden. Letzten Endes würde dies weni-

17 Die Vertretung des Bundeskanzlers durch Jacques Chirac auf dem EU-Gipfel Mitte Oktober schob sich gewissermaßen dazwischen, um den engen Schulterschluss auf europäischer Ebene symbolisch zu untermauern.

18 „Les scénarios pour une union de la France et de l'Allemagne“, Le Monde, 13.11.03, S. 1f.

19 „En cas d'échec du projet de Constitution, la France envisage de continuer avec ceux qui le veulent, Le Monde, 10.12.03, S. 6.

20 Jędrzej Bielecki, „Polen im harten Kern?“, Rzeczpospolita, 16.1.04, S. A6.

21 Wisła Suraszkka, „Das Konzert und die Doktrin“, Gazeta Wyborcza, 13.1.04, S. 16.

22 Vgl. z.B. das Interview mit Danuta Hübner in Le Figaro, 10.9.03, S. 6: „Varsovie ne veut pas être un membre de deuxième catégorie“.

23 „Gemeinsame Erklärung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, des Europaausschusses des polnischen Sejm und der in der französischen Nationalversammlung eingesetzten Delegation für die Europäische Union anlässlich des Treffens im Rahmen des Weimarer Dreiecks am 16. Juni 2003 in Warschau“; [http://www.bundestag.de/gremien15/a20/oeffentlichkeitsarbeit/pdf\\_dateien/weimar\\_erkl\\_dt.pdf](http://www.bundestag.de/gremien15/a20/oeffentlichkeitsarbeit/pdf_dateien/weimar_erkl_dt.pdf)

ger die Gestaltungsmehrheit im Rat erschweren, als das Quorum der zustimmenden Mitgliedstaaten ab 2009 beispielsweise von 50% (14/27) auf 60% (17/27) zu erhöhen. Ob und welcher Kompromiss bei den wieder anlaufenden Verhandlungen unter der irischen oder niederländischen EU-Präsidentschaft im Jahr 2004 gefunden wird, hängt zu großen Teilen von Deutschland und Frankreich ab, die sich ebenso wenig kompromissbereit gezeigt haben wie Polen und Spanien.

Die spanische und polnische Position muss vielmehr vor dem Hintergrund der deutsch-französischen Inszenierungen zwischen Oktober und Dezember gesehen werden, wo das Verhalten gegenüber dem Stabilitätspakt einerseits und dem Szenario der „deutsch-französischen Union“ andererseits beide Länder permanent in die europäischen Schlagzeilen brachte.<sup>17</sup>

Die (nicht ganz neue) Idee der „Union“ lancierte der französische Außenminister Anfang November als Versuchsballon, zuerst in einem Gespräch mit der Association „Le Temps réel“, sodann eine Woche später in Le Monde<sup>18</sup>, was auf deutscher Seite jedoch eine eher verhaltene, als „Vision“ abgemilderte Reaktion hervorrief. Einen Monat vor der Regierungskonferenz angesichts ihres möglichen Scheiterns einen deutsch-französischen Bund ins Gespräch zu bringen, der ein Zusammengehen beider Länder in der Außen- und Verteidigungspolitik sowie in bestimmten Bereichen (Wirtschaftskooperation, Bildungspolitik) unter enger Konzertierung der Parlamente anvisiert, konnte nur als versteckte Drohgebärde gewertet werden, dass Deutschland und Frankreich als Kern einer Avantgarde-Gruppe in einem Europa der zwei Geschwindigkeiten voranschreiten und alle anderen Staaten, die nicht willens oder nicht in der Lage sind, mitzuziehen, marginalisieren würden. Recht konkret wurde geäußert, dass dies durch einen „harten politischen Kern“ geschehen könne, der durch einen Vertrag innerhalb des EU-Vertrags gebildet sowie innerhalb einer großen Union bestehen könnte, welche jedoch auf eine Freihandelszone beschränkt bliebe.<sup>19</sup>

Die deutsch-französischen Visionen eines Bundes waren damit auch an die Adresse Polens gerichtet. Polen wiederum brachte durch sein Beharren auf den Nizza-Regeln zum Ausdruck, dass es nicht nur zu den

Großen in der EU gehöre – eine Auffassung, die Deutschland und Frankreich zu sehr in ihrem eigenen Selbstverständnis störte –, sondern auch, dass es in einem Europa der zwei Geschwindigkeiten auf jeden Fall mit im schnelleren Zug sitze und zum „harten Kern“ gehöre.<sup>20</sup>

Für Polen entsprach das Verhalten Deutschlands und Frankreichs, die in ihren Augen Kompromisse nur von Polen erwarteten und hierzu selbst nicht bereit schienen, eher einem Ultimatum als der Verhandlungskultur, die bisher in der EU geherrscht hatte. Aus ihrer Sicht sind Deutschland und Frankreich für die veränderte Atmosphäre und die rüderen Gepflogenheiten des europäischen Dialogs verantwortlich; die Kampagne der Schuldzuweisungen gegenüber Polen, die unmittelbar nach dem Gipfel begann, habe ihr Übriges getan.<sup>21</sup>

Deutschland und Frankreich haben auf dem Brüsseler Gipfel erfahren, wo die Grenzen ihres Führungsanspruchs liegen. Die alte Logik, frühzeitig Stellvertreterkompromisse in die Wege zu leiten, war erst gar nicht Bestandteil des deutsch-französischen Dialogs, da die ostentative Zurschaustellung der gemeinsamen Position als einzig annehmbare europäische Position wichtiger erschien als der Versuch, wirkliche Kompromisse zu suchen, die für alle annehmbar sind.

### Die Rolle des Weimarer Dreiecks

Besteht vor dem Hintergrund der recht klaren Konfliktlinie zwischen der deutsch-französischen und der polnischen Position überhaupt noch eine Chance, das Weimarer Dreieck mit Substanz zu füllen? Von „Kooperation zwischen drei gleichberechtigten Partnern“, wie es vollmundig in der Erklärung des Weimarer Dreiecks am 9. Mai 2003 hieß, konnte im weiteren Verlauf des Jahres keine Rede sein. Dabei wurde die Gleichberechtigung von polnischer Seite immer wieder in Erinnerung gerufen.<sup>22</sup> In der Gemeinsamen Erklärung, die die Europaausschüsse der drei Parlamente am 16. Juni 2003 in Warschau abgaben, wurde sich noch darauf geeinigt, die im Konvent gefundenen Lösungen zu unterstützen. „Der in Form eines Verfassungstextes gefundene Kompromiss sollte auch auf der Regierungskonferenz nicht wieder aufgeschnürt werden.“<sup>23</sup> Dass Erklärungen legislativer Gremi-

24 „Parlamentarier des Weimarer Dreiecks wollen Verfassung vor Europawahlen“ (heute im Bundestag, Nr. 22, 28.1.04); <http://www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pl?N=default>

25 „Paris, Londres et Berlin veulent exercer ensemble le leadership en Europe“, Le Monde, 20.1.04, S. 7.

26 So der britische Außenminister Jack Straw, ebda.

27 Piotr Jendroszczyk, „Die Wiedergeburt des Weimarer Dreiecks“, Rzeczpospolita, 16.1.04, S. A6.

en keine Bindungswirkung für die Politik der Exekutive haben, würde im Verlauf der weiteren Verhandlungen deutlich werden.

Der Diskurs zum Weimarer Dreieck und die faktischen Möglichkeiten dieses Forums, Themen mit verfassungspolitischer Tragweite dergestalt vorzustrukturieren, dass sie als reelle Kompromissvorlage für gemeineuropäische Entscheidungen dienen, liegen noch zu weit auseinander. Deutlich wurde dies zuletzt auf dem Treffen der drei Europaausschüsse im Deutschen Bundestag am 28. Januar 2004. Das Weimarer Dreieck wurde angesichts des Scheiterns des EU-Gipfels von den Ausschussvorsitzenden als „besonders wichtig“ (Matthias Wissmann) oder gar als „politische Grundlage für das künftige Europa“ (Pierre Lequiller) bezeichnet. Vor dem Hintergrund der „Schlüssselfrage“ der Stimmengewichtung im Rat – so der Vorsitzende des Europaausschusses des polnischen Sejm Jerzy Czepulkowski – machte Lequillers Äußerung, dass die deutsch-französische Freundschaft wichtiger sei als „kleinkrämerisches Rechnen“, die Diskrepanz zwischen Diskurs und Interessenlage einmal mehr deutlich.<sup>24</sup>

Hätten die Monate vor der Regierungskonferenz nicht genutzt werden können, um frühzeitig den Dialog mit Polen zu suchen? Dass dies nicht passiert ist, macht deutlich, dass die viel zitierten Überlegungen, aus dem Weimarer Dreieck eine gemeineuropäische Avantgarde zu machen, an der Realität schlicht vorbei gehen. Das Weimarer Dreieck kann dann erfolgreich arbeiten, wenn man es nicht mit solchen Erwartungen überfordert. Es kann seiner Rolle aber dennoch gerecht werden, wenn es

- den Charakter als Dialogforum auf alle Politikfelder ausdehnt
- den Charakter als Aktionsforum auf wenige Politikfelder beschränkt (zu denken ist hier an Initiativen im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik und im Bildungsbereich)
- neue Konsultationsformen dauerhaft einführt, beispielsweise durch die Erweiterung regelmäßiger Treffen der Europaausschüsse auf die Ausschüsse anderer Ressorts.

Tieferliegend hat die Marginalisierung des Weimarer Dreiecks mit dem Selbstfindungs-

prozess des deutsch-französischen Tandems in der sich erweiternden EU zu tun. Um selbst nicht marginalisiert zu werden, ist eine a priori gesetzte gemeinsame Position zunächst ein probates Mittel, das jedoch Europa mehr spaltet als eint. Seine angemessene Rolle haben Deutschland und Frankreich noch nicht gefunden. Jüngst äußerte sich dies in der Idee, zusammen mit Großbritannien „Leadership in Europa auszuüben, um die Schwächen des deutsch-französischen Tandems zu kompensieren“.<sup>25</sup> Dass „die Anbindung Großbritanniens an den deutsch-französischen Motor einer Logik entspricht, da sich Europa von 15 auf 25 Mitglieder vergrößert“<sup>26</sup>, mag mit dem Stellenwert Großbritanniens in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen für die EU zu erklären sein, eine „Logik“ ist es nur vordergründig. Das Signal, das Deutschland und Frankreich dabei an Polen aussenden, ist ebenso wenig glücklich. Ob ein „Weimarer Viereck“ eine dauerhafte Lösung ist, wie es jüngst diskutiert wird, muss sich noch herausstellen.<sup>27</sup> Die Idee, dass die Wiederherstellung des polnischen Vertrauens in Deutschland und Frankreich sich über die Kooperation mit einem vierten Partner erreichen lässt, kann sich jedoch als fruchtbar erweisen.



### 3. Welche Legitimitätsgrundlage für die deutsch-französischen Beziehungen in der erweiterten EU?

28 Wie Anm. 3, S. 3.

29 Vgl. ebda.

30 „The Franco-German relationship may be a necessary element in West European integration, but it does not provide a sufficient condition of further steps towards European unification. There are limits to Franco-German agreement in relation to particular policy issues“; Helen Wallace, *Institutionalized Bilateralism and Multilateral Relations: Axis, Motor or Detonator?* in: Robert Picht/Wolfgang Wessels (Hg.), *Motor für Europa? Deutsch-französischer Bilateralismus und europäische Integration / Le couple franco-allemand et l'intégration européenne*, Bonn 1990, S. 145-57 (145).

31 Vgl. Sylvie Goulard u.a., *Deutschland und Frankreich in Europa: Leadership hat seinen Preis*, Europaratenaire, Juli 2003, S. 5.

Für künftige Historikergenerationen ist vielleicht die Selbstbeschreibung des französischen Generalsekretariats interessant, welches die neue Phase deutsch-französischer Kooperation seit 2002/2003 als Akt 3 bezeichnet (Akt 1: Die Aussöhnung 1945-1963, Akt 2: Von den Gemeinschaften zur Europäischen Union 1963-2002). Akt 3 ist überschrieben mit „Institutionalisierung der deutsch-französischen Beziehung“.<sup>28</sup> Wenngleich sie bereits seit einigen Jahrzehnten als institutionalisiert gelten kann, so sind die institutionellen Neuerungen vom 22. Januar 2003 langfristig darauf angelegt, in einer EU der 25 oder 28 Mitgliedstaaten das deutsch-französische Paar enger aneinander zu binden, als es in der Vergangenheit der Fall gewesen war. Dass diese Novation „kein Vorspiel zu einem irgendwie gearbeteten Direktorium“<sup>29</sup> darstelle – sowie die Notwendigkeit, dies erläuternd hinzuzufügen – zeigt, wie sehr man sich darüber bewusst ist, dass der enge deutsch-französische Schulterschluss nicht von allen als eine Angelegenheit betrachtet wird, die per se dem europäischen Gemeinwohl förderlich ist.

Die innereuropäischen Zerwürfnisse im Jahr vor der EU-Osterweiterung ergaben einen Vorgesmack auf die künftig sich sehr viel schwieriger gestaltenden europäischen Verhandlungssituationen und Entscheidungsprozesse. Deutschland und Frankreich mussten die Erfahrung machen, dass ihre gemeinsamen Positionen nicht mehr über den Legitimitätsvorschuss verfügen, der von den anderen Mitgliedstaaten in der Regel akzeptiert wurde. Es hängt im Kern damit zusammen, dass das alte Paradigma, bei der gemeinsamen Positions- und Kompromissfindung andere EU-Partner in diesen Prozess – gerade wenn eine Vielzahl divergierender Positionen existiert – mit einzubeziehen, augenscheinlich aufgegeben wurde. In diesem Zusammenhang kann Paradigmschwund noch etwas anderes bedeuten. Nicht nur, dass anlässlich der drei europäischen Krisen der Wille kaum vorhanden war, tatsächlich gemeinsame Verantwortung auszuüben und sich um gemeineuropäische Kompromisse zu bemühen, sondern dass dieser Wille, selbst wenn er vorhanden ist, in einer erweiterten EU gar nicht zum Tragen kommen kann.

Mit der EU-Osterweiterung stellt sich die Frage der deutsch-französischen Rolle in Europa neu. Es ließe sich ein Analogieschluss ziehen von der Veränderung des Mächtegleichgewichts zwischen Frankreich und Deutschland nach der Wiedervereinigung hin zur Veränderung des Mächtegleichgewichts zwischen dem deutsch-französischen Tandem innerhalb der gesamteuropäischen Architektur nach der Osterweiterung. Man kann auch spieltheoretisch argumentieren, dass eine bilaterale Beziehung in einem multilateralen Verbund von 25 eine andere Rolle einnimmt als in einem Verbund von 9, 12 oder 15 EU-Staaten.

Es wird immer gesagt, die deutsch-französischen Beziehungen seien ein notwendiges Element im europäischen Integrationsprozess, aber kaum eine hinreichende Bedingung für ihn. Es ist eine Formel, die in jüngster Zeit vielerorts an Konjunktur gewinnt, um die Rolle des Tandems in der EU mit wenigen Worten zu skizzieren. Sie stellt aber nicht wirklich einen Erkenntnisgewinn dar, nicht zuletzt weil sie bereits Ende der 80er Jahre erstmals formuliert wurde.<sup>30</sup> Es zeigt vielmehr, dass man sich mit der qualitativen Einschätzung der deutsch-französischen Rolle in der EU eher schwer tut, erst recht in einer erweiterten. Die Frage, die am Ende dieser Beobachtungen und nicht ganz unbegründeten Mutmaßungen steht, lautet: Hat diese privilegierte Sonderbeziehung in einer erweiterten EU der 25 oder 30 Mitgliedstaaten noch ihre Berechtigung?

Manche beantworten die Frage arithmetisch: Auch in einer EU der 25 stellen beide Staaten mit ihrem demographischen Gewicht (immerhin 142 Mio. Bürger von 450 Mio.) und ihrer Wirtschaftsmacht (sie erwirtschaften 41% des EU-Haushaltes) sowie ihrem globalen politischen Einfluss gemeinsam wesentlich mehr dar als nur 2/25.<sup>31</sup> Zahlen haben zwar immer etwas Unbestechliches, vordergründig Überzeugendes. Wenn Deutschland und Frankreich ihren Einfluss in der erweiterten EU behalten, so unsere These, dann nicht primär aus diesem Grund (denn für Deutschland und Großbritannien ergäben sich ähnliche Zahlen). Vor dem Hintergrund der Entwicklung ihrer Beziehungen seit 1945 stehen beide Länder nicht nur für eine Form bilateraler

32 Vgl. das gleichnamige Forschungsprojekt des dfi unter [www.dfi.de](http://www.dfi.de)

Kooperation, sie stehen vielmehr Modell für Prozesse, die den europäischen Kontinent geprägt haben. Die Zukunft des deutsch-französischen Modells<sup>32</sup> hängt wesentlich davon ab, ob die Initiativen beider Länder offen und dialogisch, nach dem Konsens- und nicht nach dem Konkurrenzprinzip gestaltet werden. Das Modell behält in der Zukunft seine Legitimität, wenn der Erfahrungswert bilateraler Kooperation, den beide Länder für sich und Europa aufgebaut haben, in der erweiterten EU fortgepflanzt wird, um dort neue Früchte zu tragen.

Nach wie vor muss zwischen bilateraler, europäischer und internationaler Ebene unterschieden werden. Das Jahr 2003 stand zunächst Pate dafür, dass die bilaterale Kooperationsvertiefung, wie sie in der Erklärung vom 22. Januar 2003 angekündigt wurde, mit schnellen Schritten begonnen und in vielen Feldern umgesetzt wurde. Deutsch-französische Positionsbestimmungen hatten in der Irak-Krise, beim Stabilitätspakt oder beim EU-Gipfel in Brüssel höchst unterschiedliche Motivlagen und Auswirkungen. Hier stand das Jahr 2003 Pate für eine neue Form des deutsch-französischen Schulterschlusses, der einem Paradigmenchwund in ihrem Kooperationsverständnis gleichkommt.

Die Frage, wer vom deutsch-französischen Tandem wirklich profitiert, wird zur Schlüsselfrage, wenn es um seine Rolle in der erweiterten EU geht. Die Tendenz, die deutsch-französische Kooperation für weitere Partner zu öffnen, wird in der EU der 25 Mitgliedstaaten unumgänglich sein. Die Multilateralisierung deutsch-französischer

Initiativen bedeutet per se aber keine Vereinfachung, für gemeineuropäische Anliegen mehrheitsfähige Entscheidungen herbeizuführen. Wichtiger für das deutsch-französische Tandem ist zunächst jedoch, Vertrauen und Berechenbarkeit bei den EU-Partnern wiederherzustellen. Betrachtet man vor diesem Hintergrund noch einmal die Leitideen der Erklärung vom 22. Januar 2003 (Kasten 1), so mögen in ihnen deutsch-französische Selbstverständlichkeiten stecken, die auch für die EU-15 Selbstverständlichkeiten sein mögen, aber nicht mehr für die EU-25. Die „gemeinsame Verantwortung für Europa“ erhält so eine andere Lesart. Sie gewinnt dann an Glaubwürdigkeit zurück, wenn Deutschland und Frankreich sich darum bemühen, das Paradigmatische ihrer Kooperation für alle wieder sichtbar zu machen.



**Kasten 4: Das deutsch-französische Jahr 2003 (Auswahl)**

7. Januar	Treffen de Villepin – Fischer; Thema: EU-Konvent, UNO, Irak
14. Januar	Informelles Treffen Schröder – Chirac in Paris (Blaesheim)
16. Januar	Deutsch-französischer Vorschlag zur EU-Institutionenreform
22./23. Januar	40. Jahrestag des Elysée-Vertrags; Gemeinsame Parlamentssitzung in Versailles, Jugendparlament in Berlin, 1. Deutsch-Französischer Ministerrat (= 80. deutsch-französischer Gipfel)
10. Februar	Gemeinsames Polizei- und Zollzentrum in Kehl eröffnet
24. Februar	Arbeitsessen zum Thema Irak in Berlin (Blaesheim)
25. Februar	Gemeinsame Sitzung der Europaausschüsse von Bundestag und Assemblée Nationale im Stuttgarter Landtag
27. Februar	Deutsch-französische Initiative für Verschärfung der EU-Abgasnormen für Diesel
29. April	Vierergipfel zur europäischen Verteidigung (Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg)
6. Mai	Verteidigungsministerin Michèle Alliot-Marie vor dem Verteidigungsausschuss des Bundestags
9. Mai	Treffen des Weimarer Dreiecks in Breslau
19. Mai	Gemeinsame Arbeitsgruppe UMP – CDU tagt in Berlin zu den Themen Asylrecht und Umwelt
25. Mai	Treffen der Europaminister des Weimarer Dreiecks in Warschau
10. Juni	Informelles Treffen Schröder – Chirac (Blaesheim). Thema: Deutsch-französischer Agrarkompromiss. Ernennung der Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit: Noëlle Lenoir und Hans Martin Bury
19. Juni	Eröffnung der gemeinsamen Außenstelle der Belgrader Botschaften in Podgorica (Montenegro)
5. Juli	40 Jahre Deutsch-Französisches Jugendwerk
20. Juli	Michèle Alliot-Marie beim Rekrutengelöbnis der Bundeswehr
4. September	Informelles Treffen Schröder – Chirac in Dresden (Blaesheim)
18. September	2. Deutsch-Französischer Ministerrat (= 81. deutsch-französischer Gipfel): Zehn industriepolitische Initiativen
20. September	Dreiergipfel mit Großbritannien
23. September	Deutsch-französische Vorschläge für UNO-Resolution zum Wiederaufbau im Irak
26./27. September	Treffen der Arbeits- und Sozialminister des Weimarer Dreiecks, Heiligendamm
6. Oktober	Treffen des Deutsch-Französischen Finanzrates in Trier
12. Oktober	Informelles Treffen Schröder – Chirac (Blaesheim)
13. Oktober	Trinationales Kulturinstitut (Pierre Werner) in Luxemburg gegründet
17. Oktober	Chirac vertritt Schröder auf dem Gipfel des Europäischen Rats in Brüssel
27./28. Oktober	Konferenz von Bundesländern und Regionen zur dezentralisierten Zusammenarbeit, Poitiers
13. November	Außenminister de Villepin lanciert in „Le Monde“ die Idee einer deutsch-französischen Union
20./21. November	Präsidien der Assemblée Nationale und des Deutschen Bundestages halten gemeinsame Sitzung in Berlin ab
21. November	Gemeinsame Erklärung von Kulturstaatsministerin Christina Weiss und Kulturminister Jean-Jacques Aillagon zur Förderung und zum Schutz der kulturellen Vielfalt in Europa
25. November	Deutschland und Frankreich erreichen Aussetzung des Defizitverfahrens der EU
26. November	Gründung des Kompetenzzentrums für grenzüberschreitende Fragen in Kehl
29. November	Erstes deutsch-französisches Filmtreffen in Lyon
9. Dezember	Informelles Treffen Schröder, Chirac, de Villepin und Fischer in Paris (Blaesheim); Thema: EU-Gipfel

## Aktuelle Publikationen des DFI

---

**Frank Baasner/Katarina Elbogen: „Deutsch-französische Kooperation in der Journalistenausbildung“** /Ludwigsburg: DFI, 2003. – 89 S. – (dfi compact, Nr. 3)

**„Adolf Kimmel, Pierre Jardin (Hrsg.) Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1963. Eine Dokumentation. In Zusammenarbeit mit dem Deutsch-Französischen Institut“**. – Opladen: Leske und Budrich, 2002. – 541 S. – ( Frankreich-Studien Bd. 6).

**Deutsch-Französisches Institut (Hg.): „Deutschland, Frankreich, und die Zukunft Europas. De Gaulles Rede an die deutsche Jugend nach 40 Jahren – ein Ludwigsburger Gespräch“**. /Ludwigsburg, DFI, 2003. – 92 S. – (dfi compact, Nr. 2)

**Tätigkeitsberichte des dfi 2002 und 2000/2001 - kostenlos**

**„Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven“**. / Hrsg.: Michael Meimeth, Joachim Schild – Opladen: Leske und Budrich, 2002. – 332 S.

**Ansbert Baumann: „Die organisierte Zusammenarbeit. Die deutsch-französischen Beziehungen am Vorabend des Elysée-Vertrags (1958-1962)“**. /Ludwigsburg: DFI, 2002. – 61 S. – (dfi compact, Nr. 1)

**Wolfram Vogel: „Demokratie und Verfassung in der V. Republik. Frankreichs Weg zur Verfassungsstaatlichkeit“**. – Opladen: Leske und Budrich, 2001, 347 S. (Frankreich-Studien Bd. 4)

**„Standortpolitik und Globalisierung: deutsch-französische Perspektiven“** / Commissariat Général du Plan; Deutsch-Französisches Institut (Hrsg. ). – Opladen: Leske und Budrich, 2001. – 159 S. *Bericht der gemeinsamen Reflexionsgruppe des Commissariat général du Plan und des DFI.*

**Frankreich-Jahrbuch**. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Geschichte, Kultur. / Hrsg.: Deutsch-Französisches Institut. – Opladen: Leske + Budrich

2003 mit dem Themenschwerpunkt: **„Kulturelle Vielfalt gestalten“**. Mit Beiträgen von Frank Baasner, Jacques Demorgon, Christoph Barmeyer u.a., 2004. – 270 S.

2002 mit dem Themenschwerpunkt: **„Frankreichs neue Wirtschafts- und Gesellschaftsdynamik“** Mit Beiträgen von François Morin, Elie Cohen, Philippe d'Iribarne u.a., 2003. – 338 S.

2001 mit dem Themenschwerpunkt: **„Recht in Politik und Gesellschaft Frankreichs“**. Mit Beiträgen von Anne Neuschäfer, Dietmar Fricke u.a., 2001. – 302 S.

## Die Aktuellen Frankreich-Analysen des DFI

---

Die Aktuellen Frankreich-Analysen erscheinen mehrmals im Jahr.

Redaktion: Wolfram Vogel

Herausgeber:  
Deutsch-Französisches Institut  
Asperger Straße 34, D-71634 Ludwigsburg

Telefon +49 (0 71 41) 93 03-0  
Telefax +49 (0 71 41) 93 03-50  
E-mail: [info@dfi.de](mailto:info@dfi.de)

Nähere Informationen über die Aktivitäten und Publikationen des Deutsch-Französischen Instituts erhalten Sie unter obiger Adresse oder auf unseren Internet-Seiten: <http://www.dfi.de>

### Zuletzt erschienene Aktuelle Frankreich-Analysen:

**W. Vogel:** Frankreichs Europapolitik nach der Wahl – Perspektiven für Deutschland und Europa, August 2002. – 12 S.

**J. Schild:** „Den Rhein vertiefen und erweitern“? – Deutsch-französische Beziehungen nach dem Nizza-Gipfel, Februar 2001. – 12 S.

**J. Schild:** Über Nizza hinaus – Deutsch-französische Debatten über die Zukunft der EU, August 2000. – 12 S.

**W. Neumann:** Die Zukunft unserer Renten, Februar 2000. – 12 S.